

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1996 (Subsidiaritätsbericht 1996)

I. Das Bundeskabinett hat den Bundesminister für Wirtschaft in seiner Sitzung vom 19. Juni 1996 beauftragt, zu gegebener Zeit über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland und auf EG-Ebene im Jahr 1996 zu berichten. Der vorliegende Bericht betrifft den Zeitraum 1. April 1996 bis 31. März 1997 und schließt damit an den Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 10. Juni 1996 an, der den Zeitraum 1. April 1995 bis 31. März 1996 betraf.

Gegenstand dieses Berichts sind die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die Bundesressorts und der Subsidiaritätsbericht der Europäischen Kommission für 1996 sowie die Schlußfolgerungen der Europäischen Räte von Florenz und Dublin. Ergänzend wird über die Haltung des Bundesrates, des Deutschen Bundestages, des Europäischen Parlaments, die einschlägigen Verfahren vor dem EuGH und die Arbeiten der Regierungskonferenz an einem Subsidiaritätsprotokoll berichtet.

Der Europäische Rat hat die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips in Florenz und Dublin bekräftigt. Die Kommission hat sich erneut zu dem Ziel einer „besseren Rechtsetzung“ i. S. einer subsidiaritätsgerechten europäischen Rechtskultur bekannt. Bei der praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips haben sich im Berichtszeitraum weitere Fortschritte ergeben: Die Zahl der problematischen Vorschläge der Kommission hat weiter abgenommen, außerdem konnten zahlreiche Kommissionsvorschläge im Rat subsidiaritätsgerecht umgestaltet werden. Allerdings bestehen weiterhin erhebliche Bedenken gegen die Tendenz der Kommission, für verschiedene Sachbereiche Aktions- und Förderprogramme vorzuschlagen, obwohl die entsprechenden Maßnahmen ausreichend von den Mitgliedstaaten getroffen werden können.

Im Interesse der nachhaltigen Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in der EU setzt sich die Bun-

desregierung weiterhin für den von ihr in die Regierungskonferenz eingebrachten Vorschlag für ein Subsidiaritätsprotokoll zum EG-Vertrag ein; damit soll auch die Basis für die Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich verbessert werden. Die Verhandlungen darüber haben zu Übereinstimmung in einer Reihe von Punkten geführt. Von zentraler Bedeutung ist hierbei die Präzisierung der Kriterien der Notwendigkeit und Effizienz. Eine abschließende Entscheidung soll beim Europäischen Rat in Amsterdam getroffen werden.

II. Im einzelnen ist folgendes zu berichten:

1. Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch Bundesressorts und Bundesrat

a) Die Ressorts haben im Berichtszeitraum die neu vorgelegten Vorschläge der Kommission für Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Aktionsprogramme) auf der Grundlage des Prüfrasters der Bundesregierung gemäß § 85 a GGO II geprüft. Die Zahl der Fälle, die eine vertiefte Subsidiaritätsprüfung erforderten bzw. als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip beurteilt worden sind, hat gegenüber dem Vorjahr deutlich abgenommen; dies dürfte vor allem in der neuen Legislativpraxis der Kommission begründet sein (siehe unter Punkt 3). In den Fällen, in denen die Bundesressorts einen Vorschlag als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip beurteilt haben („Problemfälle“), sind die Bedenken in den Gremien des Rates vorgebracht worden. Soweit die Rechtsakte noch nicht verabschiedet worden sind, bemühen sich die Ressorts in Brüssel weiter um die Durchsetzung der deutschen Position. Im einzelnen ist hierzu folgendes zu berichten:

aa) Die Ressorts haben im Berichtszeitraum 12 neue Vorschläge vertieft geprüft. Die Be-

wertung dieser Fälle hatte folgendes Ergebnis:

2 Vorschläge wurden als vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip angesehen.

10 Vorschläge wurden wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beanstandet.

Zum Abstimmungsverhalten von D im Rat in den o. a. 10 beanstandeten Fällen ist folgendes zu bemerken: In

1 Fall hat D im Rat abgelehnt

9 Fällen hat D wegen fortbestehender Subsidiaritätsbedenken bisher nicht zugestimmt; ob die Bedenken ausgeräumt werden können, ist derzeit noch offen. Das Ergebnis der Verhandlungen bleibt insoweit abzuwarten.

- bb) Der Bundesrat hat im Berichtszeitraum in 38 Beschlüssen zu 45 Initiativen der Kommission Bedenken unter Subsidiaritätsgesichtspunkten erhoben. Die Beschlüsse betrafen 18 Vorschläge für Rechtsakte und 27 Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, Berichte und Programme der Kommission. Soweit sich die Stellungnahmen des Bundesrates auf Vorschläge für Rechtsakte beziehen, sind diese von den Bundesressorts gemäß dem Prüfraster geprüft worden. (Die Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts bezieht sich nur auf Vorschläge für Rechtsakte, da nur diese für die Mitgliedstaaten verbindlich sein können.) Die Bewertung dieser Vorschläge durch den Bundesrat stimmt in der weitüberwiegenden Zahl der Fälle mit derjenigen durch die Bundesressorts überein.
- b) Die Kommission verfolgt weiterhin die Tendenz, Vorschläge für Aktions- und Förderprogramme für Bereiche vorzulegen, in denen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach Auffassung der Ressorts ausreichen. Der Bundesrat hat deshalb die Bundesregierung gebeten, gemeinsam mit den Ländern Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung bei solchen Programmen zu entwickeln. Es ist vorgesehen, zu diesem Zweck eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu bilden. Ferner soll die Kommission aufgefordert werden, in ihren Jahresberichten nicht nur auf Legislativakte, sondern auch auf Förder- und Aktionsprogramme einzugehen.
- c) Das Bundeskabinett hat am 19. Juni 1996 beschlossen, daß die Subsidiaritätsprüfung durch die Ressorts durch einen besonderen Prüfbogen erfolgen soll, der dem deutschen Prüfraster bzw. dem deutschen Entwurf für ein Subsidiaritätsprotokoll entspricht. Der Prüfbogen dient der Abstimmung mit den beteiligten Ressorts und wird dem Bundesrat im Rahmen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung zur Verfügung gestellt.

2. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Florenz vom 22. Juni 1996 und von Dublin vom 14. Dezember 1996

Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung in Florenz am 21./22. Juni 1996 den Zwischenbericht der Kommission über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit „mit Befriedigung zur Kenntnis genommen“ und die Kommission gebeten, ihm zu seiner Tagung in Dublin einen vollständigen Bericht vorzulegen. Im übrigen hat er die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgefordert, ihre Maßnahmen in Anlehnung an den Zwischenbericht zu verstärken. Bei seiner Tagung in Dublin hat der Europäische Rat den Jahresbericht der Kommission für 1996 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie über die Vereinfachung und Kodifikation der Rechtsvorschriften begrüßt. Er hat bekräftigt, wie wichtig es ist sicherzustellen, daß die Gemeinschaftsorgane die Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit in allen Vorschlägen für Rechtssetzungsakte genau beachten. Im übrigen hat er die Kommission ersucht, ihm vor Ende 1997 einen Zwischenbericht vorzulegen. Dieser neue Zwischenbericht für den Europäischen Rat in Amsterdam liegt noch nicht vor.

3. Jahresbericht der Kommission „Eine bessere Rechtsetzung“ 1996

- a) Die Kommission hat dem Europäischen Rat zu seiner Tagung in Dublin am 27. November 1996 den 3. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung“ für 1996 über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation übermittelt [KOM CSE (96) 7 endg.; Ratsdok. 12501/96 vom 4. Dezember 1996]. Sie ist damit einer Aufforderung der Europäischen Räte von Edinburgh (1992) und Brüssel (1993) zu regelmäßiger Berichterstattung über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gefolgt. Der Bericht schließt an den 2. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung“ für 1995 an, zu dem die Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht vom 19. Juni 1996 Stellung genommen hat (BT-Drucksache 13/5180).
- b) Der Kommissionsbericht gliedert sich in zwei Teile: Legislativvorschläge (I.) und Bestehende Rechtsvorschriften (II.).
- aa) In Teil I. hebt die Kommission hervor, daß sie die in dem 2. Jahresbericht 1995 angekündigten Maßnahmen für eine „neue Legislativkultur“ in die Tat umgesetzt habe:
- Sie habe erheblich weniger Legislativvorschläge vorgelegt als in früheren Jahren (11 neue Vorschläge) und bei allen Vorschlägen das Subsidiaritätsprinzip korrekt (anhand der Kriterien der Notwendigkeit und der Wirksamkeit) angewandt. Sie habe auch Alternativen zur Gesetzgebung (Vereinbarungen mit Un-

ternehmen, Verhaltenskodizes, Selbstregulierung der Sozialpartner) geprüft und 48 Vorschläge zurückgenommen.

- Ferner betont die Kommission die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips als weitere Richtschnur für die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft. Sie habe z.B. verstärkt auf Rahmenrichtlinien zurückgegriffen und mehrfach lediglich Mindestvorschriften vorgeschlagen.
- Im übrigen unterstreicht die Kommission ihr Bemühen um einen möglichst breiten Dialog mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Fachkreisen über neue Gemeinschaftsmaßnahmen; durch Veröffentlichung von „Diskussionsgrundlagen“ (insbesondere 13 Grünbüchern), von Weißbüchern, Berichten, Mitteilungen und Programmen sowie durch umfangreiche Konsultationen habe sie dem im Berichtsjahr umfassend Rechnung getragen.

bb) In Teil II. „Revision und Verbesserung der Zugänglichkeit“ hebt die Kommission hervor, daß sie eine weitreichende Revision der Gemeinschaftsgesetzgebung i. S. einer Straffung begonnen habe, für die in vielen Fällen die strikte Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips maßgebend sei. Vereinfachungsmaßnahmen seien vor allem in folgenden Bereichen verfolgt worden:

- im Bereich des Binnenmarktes nach der SLIM-Methode (in Durchführung des Molitor-Berichts),
- darüber hinaus im Energie-, Umwelt- und Agrarbereich, in bezug auf Regelungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und in der Handelspolitik (Ursprungsregeln).

Zur Verbesserung der Transparenz des Gemeinschaftsrechts sollen alle Rechtsakte und Bestimmungen aufgehoben werden, die überholt oder gegenstandslos geworden sind. Ferner seien die Arbeiten zur Kodifizierung und Konsolidierung von Rechtsakten 1996 wesentlich vorangekommen; seit 1992 seien für 160 Rechtsakte konsolidierte Fassungen erstellt worden.

c) Die Aussagen im Jahresbericht 1996 der Kommission sind im Grundsatz zu begrüßen. Der Bericht führt die Linie fort, die im Kommissionsbericht 1995 zum Ausdruck gekommen war, den die Bundesregierung als „insgesamt positiv“ bewertet hat. Er bestätigt den Eindruck, daß die Kommission „auf dem richtigen Weg“ zu einer neuen subsidiaritätsgerechten europäischen Rechtsetzungskultur ist, auch wenn nicht in allen Einzelheiten Übereinstimmung mit der deutschen Position besteht. Besonders zu begrüßen ist es, daß die Kommission sich zur Zweistufigkeit des Subsidiaritätstests bekennt. Hervorzuheben ist ferner die Bereitschaft der Kommission, weniger neue Vorschläge vorzule-

gen (Präsident Santer: „Weniger ist mehr!“), einen intensiveren Dialog mit den Mitgliedstaaten und Fachkreisen zu führen (häufigere Konsultationen, mehr „Diskussionsgrundlagen“ wie Grünbücher, Mitteilungen, Berichte), das Verhältnismäßigkeitsprinzip stärker zu berücksichtigen (mehr Rahmen- und Mindestvorschriften); anzuerkennen ist auch ihre grundsätzliche Bereitschaft, das bestehende Recht auf seine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritäts- und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu überprüfen. Der Bericht der Kommission ist vom Europäischen Rat bei seiner Tagung in Dublin am 14. Dezember 1996 begrüßt worden.

Zu bedauern ist allerdings, daß die Kommission nicht auf die 1996 von der Bundesregierung übermittelte Liste von EG-Vorhaben und -Rechtsakten eingegangen ist, gegen die nach Auffassung der Bundesregierung unter Subsidiaritätsgesichtspunkten Bedenken bestehen. Auch werden in dem Bericht der Kommission die Förder- und Aktionsprogramme nicht behandelt, die 1996 zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten mit der Kommission geführt haben. Die Vorlage zahlreicher Grünbücher, Berichte und Programme ist zwar als Ausdruck des Bemühens um einen Dialog zu begrüßen; die darin zur Diskussion gestellten Maßnahmen müssen aber strikt den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Neue Kommissionsvorschläge müssen daher weiter unter diesen Gesichtspunkten kritisch geprüft werden; Verstöße dagegen sind in den Gremien des Rates zur Sprache zu bringen. Dies gilt besonders für Aktions- und Förderprogramme. Ferner wird auf die weitere Überprüfung des bestehenden EG-Rechts zu achten sein.

4. Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 25. April 1997 eine Stellungnahme zu dem Subsidiaritätsbericht 1996 der Kommission beschlossen. Er begrüßt darin, daß die Kommission in ihren „Allgemeinen Leitlinien für Legislativpolitik“ nunmehr einen Subsidiaritätstest vorschreibt, der den langjährigen Forderungen des Bundesrates entspricht, da er auch eine Prüfung des ersten Subsidiaritätskriteriums vorsieht („ausreichende Zielerreichung durch die Mitgliedstaaten“) und nicht nur auf einen „Effizienzvergleich“ obstellt. Der Bundesrat begrüßt ferner, daß die Kommission bereit ist, in der Begründung zu jedem Legislativvorschlag die zweistufige Subsidiaritätsprüfung darzustellen und in einem Erwägungsgrund zu jedem Legislativvorschlag die wichtigsten Elemente der Begründung zusammenzufassen. Der Bundesrat beanstandet jedoch nach wie vor, daß die Kommission in weiten Gesetzgebungsbereichen eine Subsidiaritätsprüfung unterläßt, indem sie den Begriff der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeiten sehr weit auslegt und u. a. auf den Binnenmarkt und den Agrarmarkt erstreckt. Außerdem stellt der Bundesrat zu seinem Bedauern fest, daß er trotz weit-

gehender Übereinstimmung beim Subsidiaritätstest bei der konkreten Subsidiaritätsprüfung häufig zu anderen Ergebnissen kommt als die Kommission.

In seinem Beschluß fordert der Bundesrat, daß die Bundesregierung die Kommission veranlaßt, eine zahlenmäßige Übersicht über Bestand und Entwicklung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts zu geben. Ferner sollten die Erwägungsgründe von EG-Rechtsakten mehr als bisher substantielle Aussagen zur Subsidiarität enthalten, auch im Hinblick auf eine Überprüfung durch den EuGH. Der „gemeinschaftliche Besitzstand“ sollte so definiert werden, daß auch eine „Rückgabe von Materien“ an die Mitgliedstaaten damit vereinbar ist. Die Harmonisierung nach Artikel 100a EG-Vertrag sollte sich nicht auf „rein nationale Sachverhalte“ wie Haftungsrecht, gewerblicher Rechtsschutz oder Vertragsrecht erstrecken. Die Bundesregierung soll die Kommission veranlassen, in künftigen Berichten auch auf Förder- und Aktionsprogramme einzugehen. Länder und Bundesregierung sollten gemeinsam Kriterien für die Subsidiaritätsprüfung bei Förder- und Aktionsprogrammen entwickeln. Außerdem wird die Bundesregierung gebeten, zur Anwendungspraxis bei Artikel 235 EG-Vertrag im Lichte des Maastricht-Urteils des BVerfG Stellung zu nehmen. Die neue Praxis der Übermittlung von „Subsidiaritäts-Prüfbögen“ durch die Ressorts an den Bundesrat, wie von diesem 1996 gefordert, wird ausdrücklich begrüßt.

Die Bundesregierung stimmt den Aussagen und Wertungen des Bundesrates zu; sie wird sich bei der Kommission um die gewünschten Angaben bemühen und eine Stellungnahme zur Anwendungspraxis des Artikels 235 EG-Vertrag vorlegen. Allerdings ist sie bezüglich der vom Bundesrat unter Subsidiaritätsgesichtspunkten geprüften EG-Vorhaben teilweise einer anderen Auffassung als der Bundesrat.

5. Stellungnahme von Ausschüssen des Deutschen Bundestages

Der EU-Ausschuß und zahlreiche Fachausschüsse des Deutschen Bundestages (u. a. Agrar-, Finanz-, Gesundheits-, Rechts-, Tourismus-, Verkehrs-, Wirtschaftsausschuß) haben sich im Berichtszeitraum mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die EG auf der Grundlage der Subsidiaritätsberichte der Kommission und der Bundesregierung befaßt. Der Verkehrsausschuß hat am 11. Dezember 1996 eine Stellungnahme beschlossen, gemäß der er den Subsidiaritätsbericht 1995 der Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis nimmt, und eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gefordert. Der Ausschuß hat an die Forderung der Bundesregierung und des Europäischen Rates von Edinburgh erinnert, „namentlich auch Regelungsumfang und Regelungssintensität von Maßnahmen, die in die nicht ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft fallen, einer sorgfältigen Prüfung zu unterwerfen“, und den von der Bundesregierung in der Regierungskonferenz eingebrachten Entwurf eines Subsidiaritätsprotokolls befürwortet. Der EU-Ausschuß hat

es dagegen in seiner Sitzung vom 15. Januar 1997 abgelehnt, dem Votum des Verkehrsausschusses zum deutschen Protokollentwurf beizutreten; er hat aber den Prüfbogen der Bundesregierung im Grundsatz positiv bewertet.

6. Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament (EP) hat in einer Entschließung vom 13. Mai 1997 zum Subsidiaritätsbericht 1996 der Kommission Stellung genommen. Darin stellt das EP fest, daß die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips „vorzugsweise auf politischer Ebene“ erfolgen sollte, bestreitet allerdings nicht, daß es sich um Rechtsgrundsätze handelt, die der Auslegung durch den Gerichtshof unterliegen.

Im übrigen übt das EP starke Kritik an den Berichten der Kommission. Die Einbeziehung der Maßnahmen zur Vereinfachung und Kodifikation des Gemeinschaftsrechts führe zu Verwirrung; Kommission und Rat sollten überlegen, ob die Ziele des Jahresberichts über das Subsidiaritätsprinzip nicht besser durch eine Anlage zum jährlichen Legislativbericht erreicht werden könnten. Darüber hinaus ist das EP besorgt, daß die in den Berichten angekündigte und inzwischen praktizierte Art und Weise der Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch die Kommission zu einer Schwächung des Gemeinschaftsrechts führen werde. Es wendet sich insbesondere gegen die Tendenz der Kommission, vor der Vorlage von Vorschlägen Mitgliedstaaten und Fachkreise zu konsultieren, Rahmenrichtlinien und Verhaltenskodizes zu befürworten und umfangreiche „Diskussionsgrundlagen“ an Stelle von Legislativvorschlägen vorzulegen.

Diese Kritik des EP betrifft besonders diejenigen Elemente der Kommissionsberichte und ihrer neuen Legislativpraxis, die von der Bundesregierung gefordert und begrüßt worden sind; sie wird daher von der Bundesregierung nicht geteilt.

7. Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof hat bisher noch nicht Gelegenheit gehabt, sich zur Tragweite des Subsidiaritätsprinzips gemäß Artikel 3b Abs. 2 EG-Vertrag zu äußern. In dem Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94 (Großbritannien gegen Rat der Europäischen Union) hat er keinen Anlaß gesehen, eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen, weil nach seiner Auffassung nur ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip gerügt worden war. In der Rechtssache C-233/94 (Deutschland gegen EP und Rat der Europäischen Union) betr. die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme hat der Generalanwalt in seinen Schlußanträgen vom 10. Dezember 1996 beantragt, die von der Bundesregierung erhobene Rüge eines Verstoßes gegen die Begründungspflicht unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität zurückzuweisen. Mit Urteil vom 13. Mai 1997 hat der EuGH entsprechend entschieden.

Der EuGH wird erstmals aufgrund des Vorabentscheidungsersuchens des Verwaltungsgerichts Schleswig-Holstein vom 18. Oktober 1996 (verbundene Rechtssachen C-36/97 und C-37/97) Gelegenheit haben, sich mit dem Subsidiaritätsprinzip zu befassen. Das Gericht hat den EuGH gebeten, die Gültigkeit von zwei Verordnungen betr. die Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen anhand des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu prüfen, obwohl diese Verordnungen vor der ausdrücklichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag ergangen sind. Die Bundesregierung hat in diesem Verfahren eine Stellungnahme u. a. zur Tragweite des Subsidiaritätsprinzips abgegeben.

8. Ausarbeitung eines „Subsidiaritätsprotokolls“ bei der Regierungskonferenz

Im Hinblick auf die Unbestimmtheit der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 3b Abs. 2 EG-Vertrag, die zu erheblichen Unsicherheiten bei der Anwendung des Prinzips führt, hat die Bundesregierung in der Regierungskonferenz ein Protokoll zum EG-Vertrag vorgeschlagen, mit dem die Subsidiaritätskriterien konkretisiert und präzisiert werden sollen. Auch Großbritannien, Frankreich, die irische Präsidentschaft und die

niederländische Präsidentschaft haben Entwürfe für ein solches Protokoll vorgelegt. Die zunächst sehr unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten haben sich im Laufe der Verhandlungen in der Regierungskonferenz angenähert. Daher erscheint eine Lösung bei der Tagung des Europäischen Rates von Amsterdam am 16. bis 17. Juni 1997 nicht ausgeschlossen.

III. Zusammenfassung

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EG hat sich insgesamt positiv entwickelt, obwohl weiterhin Defizite und Meinungsunterschiede mit der Kommission bestehen. Das Bemühen der Bundesregierung um eine Verbesserung der europäischen „Rechtskultur“ zeigt somit Wirkung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß die Arbeiten der Regierungskonferenz an einem Subsidiaritätsprotokoll zum EG-Vertrag, die der Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips dienen sollen, zu einem substantiellen Ergebnis führen. *) Ein Bericht über die Entwicklung im Berichtszeitraum 1. April 1997 bis 31. März 1998 wird im Juni 1998 vorgelegt.

*) Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das Teil des Entwurfs des „Vertrags von Amsterdam“ ist, ist als Anlage beigefügt.

Anlage

Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN –

ENTSCHLOSSEN, die Bedingungen für die Anwendung der in Artikel 3b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festzulegen, um die Kriterien für ihre Anwendung zu präzisieren, und die strikte Beachtung und kohärente Anwendung dieser Grundsätze durch alle Organe zu gewährleisten,

IN DEM WUNSCH sicherzustellen, daß Entscheidungen in der Union so bürgernah wie möglich getroffen werden,

IN ANBETRACHT der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 28. Oktober 1993 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips –

HABEN BEKRÄFTIGT, daß die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham vom 16. Oktober 1992 und das vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 11. bis 12. Dezember 1992 in Edinburgh vereinbarte Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weiterhin die Richtschnur für das Handeln der Gemeinschaftsorgane sowie für die Weiterentwicklung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bilden werden, und

sind zu diesem Zweck über folgende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt werden:

1. Jedes Organ gewährleistet bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Jedes Organ gewährleistet ferner die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, demzufolge die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen dürfen.
2. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit müssen unter Beachtung der allgemeinen Bestimmungen und der Ziele des Vertrags, insbesondere unter voller Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und des institutionellen Gleichgewichts, angewandt werden; dabei dürfen die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze über das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt werden und sollte Artikel F Abs. 3 EUV Rechnung getragen werden, wonach sich die Union mit den Mitteln ausstattet, „die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.“
3. Das Subsidiaritätsprinzip stellt nicht die Befugnisse in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend

der Auslegung des Gerichtshofs verfügt. Die in Artikel 3b Abs. 2 genannten Kriterien gelten für Bereiche, für die die Gemeinschaft nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt. Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auf Gemeinschaftsebene auszuüben sind. Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip kann die Tätigkeit der Gemeinschaft im Rahmen ihrer Befugnisse sowohl erweitert werden, wenn die Umstände dies erfordern, alles auch eingeschränkt oder eingestellt werden, wenn sie nicht mehr gerechtfertigt sind.

4. Jeder Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften wird begründet, um zu rechtfertigen, daß dabei die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden; die Feststellung, daß ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann, muß auf qualitativen oder – soweit möglich – auf quantitativen Kriterien beruhen.
5. Maßnahmen der Gemeinschaft sind nur gerechtfertigt, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind: die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen können nicht ausreichend durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung erreicht werden; sie können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden.

Folgende Leitlinien sollten bei der Prüfung der Frage, ob die oben genannten Voraussetzung erfüllt ist, befolgt werden:

- Der betreffende Bereich weist transnationale Aspekte auf, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend geregelt werden können,
 - alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen würde gegen die Anforderungen des Vertrags (beispielsweise Erfordernis der Korrektur von Wettbewerbsverzerrungen, der Vermeidung verschleiierter Handelsbeschränkungen oder der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts) verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen,
 - Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene würden wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen im Vergleich zu Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten deutliche Vorteile mit sich bringen.
6. Für die Maßnahme der Gemeinschaft ist eine möglichst einfache Form zu wählen, wobei je-

doch darauf geachtet werden muß, daß das Ziel der Maßnahme in zufriedenstellender Weise erreicht wird und die Maßnahme tatsächlich zur Anwendung gelangt. Die Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft sollte über das erforderliche Maß nicht hinausgehen. Dementsprechend wäre unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen. Richtlinien nach Maßgabe von Artikel 189, die jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, in bezug auf das zu erreichende Ziel binden, überlassen den nationalen Behörden die Wahl der Form und der Mittel.

7. Was Art und Umfang des Handelns der Gemeinschaft betrifft, so sollte bei Maßnahmen der Gemeinschaft soviel Raum für nationale Entscheidungen belassen werden, wie dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist. Unter Einhaltung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sollten bewährte nationale Regelungen sowie Struktur und Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten geachtet werden. Gegebenfalls sollten den Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftsmaßnahmen Alternativen zur Erreichung der Ziele der Maßnahmen angeboten werden, sofern dies mit einer ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahme vereinbar ist.
8. Führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, daß ein Tätigwerden der Gemeinschaft unterbleibt, so müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Tätigkeiten den allgemeinen Vorschriften des Artikels 5 des Vertrags genügen, indem sie alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag treffen und alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrags gefährden könnten, unterlassen.
9. Unbeschadet ihres Initiativrechts sollte die Kommission
 - vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften, außer im Falle besonderer Dringlichkeit oder Vertraulichkeit, umfassende Anhörungen durchführen und in jedem geeigneten Fall Konsultationsunterlagen veröffentlichen;
 - die Sachdienlichkeit ihrer Vorschläge unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips begründen, wobei hierzu erforderlichenfalls in

der Begründung des Vorschlags ausführliche Angaben zu machen wären. Wird eine Gemeinschaftsmaßnahme ganz oder teilweise aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert, so ist eine Erläuterung erforderlich;

- gebührend berücksichtigen, daß die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muß;
 - dem Europäischen Rat, dem Rat und dem Europäischen Parlament jährlich einen Bericht über die Anwendung von Artikel 3 b des Vertrags vorlegen. Dieser Jahresbericht wäre auch dem Ausschuß der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß zuzuleiten.
10. Der Europäische Rat berücksichtigt den Bericht der Kommission nach Nummer 9 vierter Gedankenstrich im Rahmen des Berichts über die Fortschritte der Union, den er gemäß Artikel D des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament vorzulegen hat.
 11. Das Europäische Parlament und der Rat prüfen unter strikter Einhaltung der geltenden Verfahren als Teil der umfassenden Prüfung der Kommissionsvorschläge, ob diese mit Artikel 3 b im Einklang stehen. Dies gilt sowohl für den ursprünglichen Vorschlag der Kommission als auch für vom Europäischen Parlament und vom Rat in Betracht gezogene Änderungen an dem Vorschlag.
 12. Das Europäische Parlament wird im Rahmen der Anwendung der Verfahren gemäß den Artikeln 189 b und 189 c mittels Angabe der Gründe, die den Rat zur Festlegung seines gemeinsamen Standpunkts veranlaßt haben, über die Auffassung des Rates hinsichtlich der Anwendung von Artikel 3 b unterrichtet. Der Rat teilt dem Europäischen Parlament die Gründe mit, weshalb seiner Auffassung nach ein Kommissionsvorschlag vollständig oder teilweise im Widerspruch zu Artikel 3 b des Vertrags steht.
 13. Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wird gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags geprüft.

Erklärung zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Die Hohen Vertragsparteien bekräftigen zum einen die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügte Erklärung Nr. 19 zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts und zum anderen die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen, wonach die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleiben muß. Die Aufsichts-, Kontroll- und Durchführungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane nach den Artikeln 145 und 155 EGV bleiben hiervon unberührt.